



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 11-КАД25-6-К6

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

6 августа 2025 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Александрова В.Н.,

судей Абакумовой И.Д. и Николаевой О.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу муниципального казенного учреждения «Управление градостроительных разрешений Исполнительного комитета муниципального образования города Казани», исполнительного комитета муниципального образования город Казань и заместителя начальника муниципального казенного учреждения «Управление градостроительных разрешений Исполнительного комитета муниципального образования города Казани» Хафизова И.М. на решение Советского районного суда г. Казани от 9 сентября 2024 г., апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Татарстан от 13 декабря 2024 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 19 февраля 2025 г. по административному делу № 2а-9232/2024 по административному исковому заявлению Модиной Александры Олеговны к

исполнительному комитету муниципального образования город Казань, муниципальному казенному учреждению «Управление градостроительных разрешений Исполнительного комитета муниципального образования города Казани», заместителю начальника муниципального казенного учреждения «Управление градостроительных разрешений Исполнительного комитета муниципального образования города Казани» Хафизову И.М. о признании незаконным уведомления, возложении обязанности устранить нарушения.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Абакумовой И.Д., выслушав мнение представителя по доверенности Зеленкова С.В. исполнительного комитета муниципального образования город Казань, муниципального казенного учреждения «Управление градостроительных разрешений Исполнительного комитета муниципального образования города Казани», заместителя начальника муниципального казенного учреждения «Управление градостроительных разрешений Исполнительного комитета муниципального образования города Казани» Хафизова И.М., поддержавшего доводы кассационной жалобы, административного истца Модинай Александры Олеговны, возражавшей против удовлетворения кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Модина А.О. на основании договора купли-продажи земельного участка от 28 июня 2024 г. является собственником земельного участка с кадастровым номером [REDACTED], категория земель – земли населенного пункта, вид разрешенного использования – для ведения личного подсобного хозяйства, расположенного по адресу: [REDACTED]; 23 июля 2024 г. она обратилась в муниципальное казенное учреждение «Управление градостроительных разрешений Исполнительного комитета г. Казани» (далее – МКУ «Управление градостроительных разрешений Исполнительного комитета г. Казани») с уведомлением о планируемом

строительстве или реконструкции объекта индивидуального жилищного строительства (далее – ИЖС) или садового дома на указанном выше земельном участке.

По результатам рассмотрения обращения вынесено уведомление от 31 июля 2024 г. № ИЖС1/0/7819 (далее также – Уведомление) о несоответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве или реконструкции объекта ИЖС или садового дома параметров объекта ИЖС или садового дома установленным параметрам и (или) недопустимости размещения объекта ИЖС или садового дома на земельном участке. В Уведомлении указано, что в соответствии с Правилами землепользования и застройки г. Казани, утвержденными решением Казанской городской Думы от 16 августа 2021 г. № 5-8, земельный участок расположен в территориальной зоне «Ф» – зоне фактического использования территории, где не предусмотрена возможность размещения новых объектов капитального строительства.

Модина А.О. обратилась в суд с административным иском заявлением о признании данного уведомления незаконным и об обязанности административного ответчика выдать надлежащее уведомление.

Решением Советского районного суда г. Казани от 9 сентября 2024 г., административный иск Модиной А.О. удовлетворен частично. Признано незаконным уведомление МКУ «Управление градостроительных разрешений Исполнительного комитета г. Казани» от 31 июля 2024 г. № ИЖС1/0/7819, на МКУ «Управление градостроительных разрешений Исполнительного комитета г. Казани» возложена обязанность устранить допущенные нарушения путем повторного рассмотрения уведомления Модиной А.О. о планируемом строительстве объекта ИЖС от 23 июля 2024 г. № 271069. Апелляционным определением Верховного Суда Республики Татарстан от 13 декабря 2024 г. решение Советского районного суда г. Казани Республики Татарстан от 9 сентября 2024 г. оставлено без изменения. Принято дополнительное решение об отказе в удовлетворении требований о возложении на административного

ответчика обязанности выдать надлежащее уведомление.

Кассационным определением Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 19 февраля 2025 г. решение Советского районного суда г. Казани от 9 сентября 2024 г. и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Татарстан от 13 декабря 2024 г. оставлены без изменения.

Суды исходили из того, что земельные участки, виды разрешенного использования которых не соответствуют измененному градостроительному регламенту, могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, если использование таких земельных участков и объектов капитального строительства не опасно для жизни или здоровья человека, окружающей среды, объектов культурного наследия. Поскольку вид разрешенного использования земельного участка – для ведения личного подсобного хозяйства и он поставлен на кадастровый учет ранее принятия 16 августа 2021 г. Правил землепользования и застройки города Казани, в соответствии с которым земельный участок стал располагаться в территориальной зоне «Ф» – зоне фактического использования территорий, суды пришли к выводу о неправомерности оспариваемого уведомления.

В кассационной жалобе, поступившей в Верховный Суд Российской Федерации, муниципальное казенное учреждение «Управление градостроительных разрешений Исполнительного комитета муниципального образования города Казани», исполнительный комитет муниципального образования города Казани» и заместитель начальника МКУ «Управление градостроительных разрешений Исполнительного комитета муниципального образования города Казани» Хафизов И.М., полагая, что судами допущено существенное нарушение норм материального и процессуального права, просят отменить судебные акты и принять новое решение об отказе в удовлетворении административного иска.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации

административное дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, и в соответствии с определением от 17 июля 2025 г. кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает, что такие основания имеются.

Законодательство о градостроительной деятельности состоит из названного выше кодекса, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. По вопросам градостроительной деятельности принимаются муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, данному кодексу, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации (части 1 и 4 статьи 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации, далее также – ГрК РФ).

К градостроительным отношениям применяется земельное, лесное, водное законодательство, законодательство об особо охраняемых природных территориях, об охране окружающей среды, об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации,

иное законодательство Российской Федерации, если данные отношения не урегулированы законодательством о градостроительной деятельности (часть 3 статьи 4 ГрК РФ).

Таким образом, отношения в сфере градостроительной деятельности имеют комплексный, межотраслевой характер.

Одним из принципов земельного законодательства является деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства (подпункт 8 пункта 1 статьи 1 ЗК РФ).

Градостроительное зонирование территории регламентируется Градостроительным кодексом Российской Федерации, которое определяется как зонирование территорий муниципальных образований в целях определения в правилах землепользования и застройки территориальных зон и установления для них градостроительных регламентов (пункты 6, 7 статьи 1 ГрК РФ).

Разрешенное использование земельных участков и объектов капитального строительства определено в статье 37 ГрК РФ и может быть следующих видов: основные виды разрешенного использования; условно разрешенные виды использования; вспомогательные виды разрешенного использования, допустимые только в качестве дополнительных по отношению к основным видам разрешенного использования и условно разрешенным видам использования и осуществляемые совместно с ними. Применительно к каждой территориальной зоне устанавливаются виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства (части 1 и 2).

Виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства указываются в градостроительном регламенте в отношении земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах соответствующей территориальной зоны (часть 6

статьи 30 ГрК РФ).

Помимо этого, в градостроительном регламенте указываются предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, которые включают: минимальные отступы от границ земельных участков в целях определения мест допустимого размещения зданий, строений, сооружений, за пределами которых запрещено строительство зданий, строений, сооружений; предельное количество этажей или предельную высоту зданий, строений, сооружений; максимальный процент застройки в границах земельного участка, определяемый как отношение суммарной площади земельного участка, которая может быть застроена, ко всей площади земельного участка (пункт 2 части 6 статьи 30, часть 1 статьи 38 ГрК РФ).

Градостроительным регламентом определяется правовой режим земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства (часть 1 статьи 36 ГрК РФ).

Подпункт 2 пункта 1 статьи 40 Земельного кодекса Российской Федерации (далее также – ЗК РФ) устанавливает, что собственник земельного участка имеет право возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, сооружения в соответствии с целевым назначением земельного участка и его разрешенным использованием с соблюдением требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов.

Статья 42 ЗК РФ закрепляет обязанность собственников земельного участка соблюдать при использовании земельных участков требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов, осуществлять на земельных участках строительство, реконструкцию зданий, сооружений в соответствии с требованиями законодательства о градостроительной деятельности.

Также в пункте 4 статьи 85 ЗК РФ указано, что строительство новых объектов недвижимости, прочно связанных с земельными участками, может осуществляться только в соответствии с установленными градостроительными регламентами.

Таким образом, земельное и градостроительное законодательство содержат императивное требование о соблюдении градостроительных регламентов при осуществлении строительства.

Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 14 ноября 2019 г. № 35-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 42 Земельного кодекса Российской Федерации и части 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки О.В. Гламоздиновой» указал, что законодатель, обеспечивая гармоничное сочетание принципов земельного и градостроительного законодательства, раскрывает в Градостроительном кодексе Российской Федерации (пункты 7 и 9 статьи 1) и Земельном кодексе Российской Федерации (статья 85) понятие территориальной зоны, для которой в правилах землепользования и застройки определены границы и установлен градостроительный регламент, закрепляющий, помимо прочего, в пределах границ соответствующей территориальной зоны виды разрешенного использования земельных участков. Такие регламенты, как предусмотрено Земельным кодексом Российской Федерации (пункты 2 и 3 статьи 85), создают основу правового режима земельных участков и обязательны для исполнения всеми их собственниками и арендаторами, землепользователями и землевладельцами.

Обязанность собственника земельного участка использовать его в соответствии с нормативно установленным целевым назначением и разрешенным использованием, в том числе при возведении на земельном участке строений с определенными характеристиками (подпункт 2 пункта 1 статьи 40 Земельного кодекса Российской Федерации), является допустимым

ограничением права частной собственности и в полной мере согласуется с предписаниями статей 9 (часть 1) и 36 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации. Несоблюдение указанной обязанности является правонарушением – самовольным строительством, неблагоприятные имущественные последствия которого регламентированы статьей 222 Гражданского кодекса Российской Федерации (определение от 23 ноября 2017 г. № 2634-О).

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не может согласиться с доводами судов о том, что поскольку сведения о виде разрешенного использования земельного участка (для ведения личного подсобного хозяйства) внесены в Единый государственный реестр недвижимости и данный вид разрешенного использования позволяет строительство жилого дома, то собственник земельного участка вправе его использовать (то есть возвести жилой дом), как с основанными на неправильном толковании норм права.

Часть 8 статьи 36 ГрК РФ и пункт 3 статьи 85 ЗК РФ предусматривают, что земельные участки или объекты капитального строительства, виды разрешенного использования, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры и предельные параметры которых не соответствуют градостроительному регламенту, могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев, если использование таких земельных участков и объектов капитального строительства опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия.

Между тем данные нормы не регулируют отношения по строительству новых объектов капитального строительства, что вытекает из анализа положений статьи 40 ЗК РФ, где разделены вопросы использования земельного участка (пункт 1) и вопросы возведения жилых и иных зданий (пункт 2), а также специальных норм в отношении строительства объектов капитального строительства (статья 42, пункт 4 статьи 85 ЗК РФ, часть 1 статьи 36 ГрК РФ).

Положения части 8 статьи 36 ГрК РФ призваны на основе необходимого баланса частных и публичных интересов обеспечить стабильность ранее сложившихся земельных и имущественных отношений и применимы к случаям продолжающегося использования ранее возведенных объектов недвижимости (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2020 г. № 2963-О).

В данном случае на земельном участке какой-либо объект капитального строительства отсутствует, что не позволяет применить названную норму.

Таким образом, анализ приведенных законоположений в их взаимной связи позволяет сделать вывод о том, что разрешенное использование земельного участка, основанное на зонировании территории, заключается в определении конкретных видов деятельности, которые могут вестись землепользователем на предоставленном ему участке, при этом возможность возведения объектов капитального строительства, в том числе индивидуального жилого дома, закон связывает с фактом установления в градостроительном регламенте для земельного участка видов разрешенного использования, предусматривающих такое строительство в соответствующей территориальной зоне.

Вопросы строительства объекта ИЖС урегулированы статьей 51¹ ГрК РФ.

Так, часть 1 названной статьи предусматривает, что в целях строительства, реконструкции объекта ИЖС или садового дома застройщик подает в уполномоченный на выдачу разрешений на строительство орган местного самоуправления (далее также – уполномоченный орган) уведомление о планируемых строительстве или реконструкции объекта ИЖС или садового дома (далее также – уведомление о планируемом строительстве).

В соответствии с пунктом 1 части 7 статьи 51¹ ГрК РФ уполномоченный орган проводит проверку соответствия указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта ИЖС или садового дома предельным параметрам разрешенного строительства объектов капитального строительства,

установленным правилами землепользования и застройки, документацией по планировке территории, и обязательным требованиям к параметрам объектов капитального строительства, установленным Градостроительным кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами и действующим на дату поступления уведомления о планируемом строительстве, а также допустимости размещения объекта ИЖС или садового дома в соответствии с разрешенным использованием земельного участка и ограничениями, установленными в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации.

Уведомление о несоответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта ИЖС или садового дома установленным параметрам и (или) недопустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке направляется застройщику только в случае, если: указанные в уведомлении о планируемом строительстве параметры объекта ИЖС или садового дома не соответствуют предельным параметрам разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленным правилами землепользования и застройки, документацией по планировке территории, или обязательным требованиям к параметрам объектов капитального строительства, установленным настоящим кодексом, другими федеральными законами и действующим на дату поступления уведомления о планируемом строительстве; размещение указанных в уведомлении о планируемом строительстве объекта ИЖС или садового дома не допускается в соответствии с видами разрешенного использования земельного участка и (или) ограничениями, установленными в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации и действующими на дату поступления уведомления о планируемом строительстве (пункты 1 и 2 части 10 статьи 51.1 ГрК РФ).

Учитывая приведенные нормы, уполномоченный орган осуществляет проверку допустимости размещения объекта ИЖС или садового дома на

земельном участке и параметров объекта строительства с учетом градостроительного зонирования и градостроительного регламента, действующего на момент подачи уведомления о планируемом строительстве.

На момент подачи Модиной А.О. уведомления о планируемом строительстве объекта ИЖС на принадлежащем ей земельном участке (23 июля 2024 г.) действовали Правила землепользования и застройки города Казани, утвержденные решением Казанской городской Думы от 16 августа 2021 г. № 5-8.

Согласно названным правилам земельный участок с кадастровым номером [REDACTED] расположен в территориальной зоне «Ф» – зоне фактического использования территорий.

В статье 40 Правил землепользования и застройки «Градостроительный регламент территориальной зоны фактического использования территорий (зона «Ф»)» в качестве основных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства устанавливаются их фактические виды использования, то есть те виды разрешенного использования, сведения о которых содержатся в ЕГРН и чье описание приведено в соответствии с единым федеральным классификатором видов разрешенного использования в соответствии со статьей 16 данных правил (пункт 1).

При этом в качестве предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства устанавливаются параметры объектов капитального строительства, здания, сооружения, сведения о которых содержатся в ЕГРН и техническом плане, а именно: площадь, количество этажей, положение объекта капитального строительства, здания, сооружения; на основании положения объекта капитального строительства, здания, сооружения устанавливаются значения переднего, боковых, заднего отступов от границ земельного участка в целях определения мест допустимого размещения зданий, строений (подпункт 1 пункта 3 статьи 40 Правил землепользования и застройки «Градостроительный регламент территориальной зоны фактического использования территорий (зона «Ф»)»).

В случае отсутствия в ЕГРН сведений о параметрах объектов капитального строительства все параметры принимаются равными нулю. В случае реконструкции объекта капитального строительства разрешено изменение всех параметров, кроме нулевых, не более чем на 10 % относительно существующих на момент утверждения названных выше правил и (или) момент установления зоны «Ф» (подпункты 2 и 3 пункта 3 статьи 40 Правил землепользования и застройки «Градостроительный регламент территориальной зоны фактического использования территорий (зона «Ф»)»).

Предоставление разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства в территориальной зоне «Ф» запрещено (пункт 4 статьи 40 Правил землепользования и застройки «Градостроительный регламент территориальной зоны фактического использования территорий (зона «Ф»)»).

Таким образом, градостроительный регламент территориальной зоны «Ф» не предусматривает возможности возведения новых объектов капитального строительства.

Как следует из материалов дела, в ЕГРН отсутствуют сведения о расположении объекта капитального строительства на земельном участке и его параметрах, поэтому у суда не имелось правовых оснований для признания незаконным оспариваемого Уведомления о несоответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и (или) недопустимости размещения объекта ИЖС или садового дома на земельном участке.

Учитывая изложенное, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что суды неправильно применили нормы земельного и градостроительного законодательства, в связи с чем судебные акты подлежат отмене с вынесением нового решения об отказе в удовлетворении административного иска.

Руководствуясь статьями 328–330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Советского районного суда г. Казани от 9 сентября 2024 г., апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Татарстан от 13 декабря 2024 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 19 февраля 2025 г. отменить. Принять по делу новое решение. В удовлетворении административного искового заявления Модinou А.О. отказать.

Председательствующий

Судьи